

## A koncessziós szerződések szabályozása napjainkban

A Magyar Köztársaság Polgári Törvénykönyvének hatályba lépése óta (1960. V. 1.) bekövetkezett társadalmi-gazdasági változások természetesen a Törvénykönyv számos vonatkozását érintették és tettek szükségessé módosítást vagy éppen újraszabályozást. A bekövetkezett nagyszámú módosítás kihatott a részletekre is. Anélkül, hogy ennek részleteibe belemennék megállapítható, hogy a Törvénykönyv a maga egészében betölti azokat a feladatokat, amelyek érdekében létrehozták. Világos azonban, hogy az időközi változások új intézmények megjelenésével is jártak, ezek többnyire külön törvényben nyertek szabályozást, mint pl. az 1993. évi X. törvény a termékfelelősségről. Vannak továbbá olyan intézmények, amelyek átfogó szabályozást még nem nyertek, de ilyenre törekvés jelenleg is van és a befejező aktust a Polgári Törvénykönyv átfogó reformja fogja jelenteni (pl. lízing, factoring stb). Vannak végül olyan intézmények, melyek szabályozása épp a gazdasági körülmények változása folytán szükségsszerűvé váltak és ez külön jogszabályban meg is történt. Ilyen a koncesszióról szóló joganyag, mely néhány éve jogunknak már szerves részévé vált.

A továbbiakban eme koncessziós jogviszonyok jelenleg hatályos hazai szabályozásának fő vonásait mutatjuk be.

### Koncessziós szerződés

Az 1991. évi XVI. törvény a koncesszióról, preambulumban a következőket szögezi le: a kizárólagos állami, önkormányzati vagy önkormányzati társulási tulajdon hatékony működtetésének, valamint a kizárólagosan az állam vagy az önkormányzat hatáskörébe utalt tevékenységek gyakorlásának egyik lehetséges útja mindezek koncessziós szerződések alapján való átengedése.

E hazai jogunkban eddig nem ismert, tehát ilyen értelemben új intézményről szóló törvény általános indokolása kifejti azokat a szempontokat, amelyek a szerződésfajta bevezetését indokoltá tették. A hatályos magyar jogrendszer nem ismeri a "koncesszió" intézményét. E hiányosság mielőbbi megszüntetése látszólag paradox módon épp a piacgazdaság kiépítésének időszakában vált sürgető feladattá. Összhangban ugyanis az Alkotmányban foglaltakkal, törvényi szintű jogforrás keretében kellett meghatározni a *kizárólagos állami tevékenysége* gyakorlásának időleges átengedésére és a *kizárólagos állami tulajdonhoz* (önkormányzati törzsvagyonhoz) tartozó egyes vagyontárgyak működtetésére vonatkozó szabályokat.

A koncesszióról szóló törvény ily módon annak biztosítékául is szolgál, hogy a gazdasági verseny korlátozására az alkotmányos elveknek megfelelően csak a nemzetgazdaság által feltétlenül indokolt, szűk körben kerüljön sor.

A törvényben foglaltak alapján a "koncesszió" fogalmát a következőkben foglalhatjuk össze: az állam illetve főleg az önkormányzat a tételesen meghatározott tevékenységek gyakorlásának jogát visszatértes szerződéssel, időlegesen úgy engedi át, hogy a jogosultnak (jogosultaknak) teljes vagy részleges piaci monopóliumot biztosít. (A fokozott nyereséggel járó gazdasági monopoltevékenység esetén – pl. szerencsejátékok szervezése – a koncesszor által fizetett díj e kizárólagos piaci pozíció ellentételezését is szolgálja. Ott viszont, ahol a koncesszióért pályázó egy nagy tőkeigényű vagyontárgy létrehozásának finanszírozását vállalja, az állam (önkormányzat) a megépült műtárgy működtetésének, hasznosításának – a versenyhelyzetet korlátozó feltételek mellett történő – átengedésével biztosítja a jogosult befektetésének megtérülését.)

A törvény a koncessziós törvényt olyan *kerettörvényként* határozza meg, mely a koncesszió-köteles tevékenységek folytatására vonatkozó *alapvető, valamennyi ágazatra irányadó* közös kötelező szabályokat tartalmazza. Ugyanakkor kellő rugalmasságot biztosít a tekintetben, hogy az egymástól sok vonatkozásban eltérő tevékenységek sajátosságait a koncessziós szerződésben érvényesíteni lehessen. Ezért a speciális részletszabályokat az *ágazati törvények* (bányatörvény, távközlési törvény, frekvencia-gazdálkodásról szóló törvény, szerencsejátékok szervezéséről szóló törvény stb.) állapítják meg.

Előjáróban és összegzően állapítható meg tehát a törvény általános célkitűzése – különösen viszonyaink közepette – feltétlenül helyes; helyes ugyanis mind társadalmilag, mind gazdaságilag a kizárólagos állami tulajdon tárgyainak, illetve az ezzel összhangban álló tevékenységeknek megfelelő állami védelme és hatékony működtetésének biztosítása. Ez következik mindenek előtt az Alkotmány tételeiből, de következik azon gazdasági megfontolásokból, melyek nyilvánvalóan igénylik meghatározott állami vagyontárgyaknak a társadalom érdekeivel összhangban való működtetését. Világos, hogy az állami tulajdon, illetve tevékenység e vonatkozásban megfelelő összhangban van az általános gazdaságpolitikai célkitűzéssel: a piacgazdaság érvényrejuttatásának körülményei között az alkotmányos elveknek, illetve gazdasági módszereknek össztársadalmi érdekű működtetése. Nem valami öncélú állami érdekről van szó tehát, amelyik a "tervutasításos" gazdasági rendszerben egyeduralkodó elv volt; nyomatékosan szó van az *állami érdekeknek a piacgazdálkodás közepette* is érvényesülő megfelelő védelméről, illetve bizonyos monopoltevékenységeknek éppen e körben történő lehetősebb működtetéséről.

A törvény *tételesen* határozza meg a koncesszió-köteles tevékenységeket. A *taxáció* az Alkotmány 9. § (2) bekezdésében foglaltak biztosítékául szolgál, kizárva annak lehetőségét, hogy az ágazati törvények, más jogszabályok, illetőleg egyedi államigazgatási határozatok a felsoroltakon kívül más tevékenység folytatását is koncesszió elnyerésétől tegyen függővé.

A törvény a kizárólagos állami tulajdonhoz és az önkormányzati törzsvagyonhoz tartozó egyes vagyontárgyak tekintetében kizárólag azok működtetésének (üzembentartásának) átengedése esetén alkalmazza a koncesszió jogi eszközét. E vagyontárgyak létrehozására (megépítésére) ugyanis – ha az nem jár együtt a használat, hasznosítás jogának időleges átengedésével – e törvény hatálya nem terjed ki. (A

beruházásra a Ptk-nak és más jogszabályoknak az építési, vállalkozási szerződésre vonatkozó szabályai az irányadók.)

A koncessziós törvény és az ágazati törvények az *"általános és különös"* viszonyában állnak egymással. A törvény egyértelművé teszi, hogy az ágazati törvények a koncessziós törvénytől eltérő rendelkezést csak annak *kifejezetten felhatalmazása* esetén állapíthat meg.

A téma teljes megértése végett kell megjegyeznünk, hogy az 1991. évi XIV. törvény a Polgári Törvénykönyv módosításáról – a korábbi Ptk. 172. §-a helyett – a kizárólag állami tulajdonban lévő vagyontárgyak körét *bővebben* határozza meg, a 173. § (1) bekezdés b) pontja pedig *szintén új* rendelkezésként kimondja, hogy *forgalomképtelenek* a törvényben meghatározott *más dolgok*. [Ilyen törvény pl. a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXI. törvény 79. §-ának a) pontja, amely az önkormányzat törzsvagyonába kerülő vagyontárgyak egy részét nyilvánítja forgalomképtelennek.]

Első pillanatra világos, hogy jellegében kettős, a célokat tekintve azonban egységes jogszabálymódosítási tendenciáról van szó.

Mindent egybevetve megállapítható, hogy a módosítandó Ptk. tárgyakat tartalmazó felsorolása, valamint a törvény tevékenységi köröket felölelő passzusai között az összhang nagyjából megfelelő. Két jelentős különbség azonban van:

a) A *tevékenységi körök felsorolása* egyébként szükségképpen tágabb, mint a Ptk. tárgyi szempontú felsorolása, mert igen helyesen tartalmaz olyan tevékenységeket, melyekre a Ptk. nem tér ki, de amelynek állami védelme nagyon is indokolt. (Ilyen pl. a szerencsejátékok szervezésére irányuló tevékenység, a postai alapszolgáltatási tevékenység, stb., melynek a koncessziós jogszabály hatálya alá vonása csak helyeselhető.)

b) Különösen helyeselhető és szinte szükségképpen, hogy a törvény kifejezetten szól az *önkormányzati törzsvagyonról* a tevékenységek felsorolásánál (és természetesen a későbbiekben a processzuális részek tagolásánál is).

A lényeg azonban természetesen nem *önmagában* az állami tulajdon kizárólagos tárgyainak jogszabályi felsorolása, ill. az ezzel összefüggő tevékenységek ugyancsak jogszabályi leltára; mindez csak előfeltétele a legdöntőbb kérdés rendezésének, illetve az ezzel kapcsolatos kérdések részletezésének. Nevezetesen: a fő kérdés az, hogy az értékesítés, illetve működtetés milyen módon, milyen gazdasági és jogi premissák alkalmazásával megy végbe, valósul meg. A koncessziós törvény – nevéből is kitűnően – *nevesített szerződési formát* érvényesít és a koncessziós szerződést tekinti ez alapvetően monopol-tevékenység hasznosítási módjának úgy, hogy a monopólium a tevékenység *engedélyezése* szempontjából illeti meg az állami, illetve önkormányzati szervet, de a tevékenység folytatása ugyancsak bizonyos értelemben monopolhelyzetet élvező gazdasági tevékenységet folytató egységek számára is biztosított.

Amint az előzőekben már szó volt róla, az állami vagyonnal való gazdálkodás körében a kizárólagos állami tulajdon koncesszió útján történő felhasználást célozza a törvény, és ennek logikus következménye annak kimondása, hogy az állam a kizárólagos tulajdonának birtokát, használatát és hasznai szedésének jogát törvényben szabályozott módon engedheti át.

Kétségtelen, hogy jogilag, formailag egy bérlethez, pontosabban jogok bérletéhez leginkább hasonlítható intézményről van szó. Eme dogmatikai részizgasság mellett azonban nyomatékosan világossá kell tenni, hogy itt tulajdonképpen *új és sui generis*

jellegű *nevesített szerződésről* van szó, amelyre a Ptk. bérleti rendelkezései vagy egyáltalán nem, vagy csak igen áttételesen alkalmazhatók. (Gondoljunk pl. azokra a különbségekre, amelyek a létrejövetel, a "bérfizetés", a szerződés szabályai között lévő óriási különbségekben mutatkoznak, egyértelmű, hogy a bérletre, mint nevesített Ptk-beli szerződésre vonatkozó jogtétel e körben nem alkalmazhatóak, illetve esetleg nyilvánvalóan csak abszolút hiányos jogtétel esetében, mint mögöttes jogterület jöhetnek figyelembe). Mindez azonban természetesen nem zárja ki a szerződési jog általános elveinek az alkalmazhatóságát – gondolunk itt pl. olyan elvekre, mint visszterhesség, relatív piaci esélyegyenlőség stb. Ugyanakkor a szerződési jogra általában jellemző diszpozitivitás elvei épp a szabályozás részletezésének tükrében kevésbé érvényesülnek, mint egyéb nevesített szerződéseknél.

A törvény tehát

- a) kizárólagos állami tulajdonú, vagy pedig
- b) a tevékenység átengedésének egyik formájaként szabályozza a koncessziós szerződést, amely átengedés vagy a törvény alapján, vagy a még tárgyalandó módon ágazati törvény alapján lehetséges.

Az alaptörvény tehát ágazati törvény meghozatalát lehetségesnek tartja, azonban az egyes tevékenységek folytatásának módját, feltételeit meghatározó ágazati törvények csak – mint már mondtuk – e törvény kifejezett felhatalmazása esetén rendelkezhetnek. (Az ágazati törvény a felsorolt tevékenységi körök keretein belül az egyes tevékenységek folytatását koncessziópályázat kiírása, illetőleg koncessziós szerződés megkötése nélkül is lehetővé teszi.)

A specialitások érvényre juttatása érdekében beszél a törvény ún. ágazati törvények megalkotásának szükségességéről, illetve lehetőségéről. Ezzel azonban a törvény nem vált egyértelműen "keretjogszabállyá"; ilyennek ugyanis csak az általános elveket, célkitűzéseket és a szabályozási tendenciákat tartalmazó jogszabályokat tekintik. A törvény azonban a fő tendenciák leszögezése mellett igen nagyszámú, részleteket is érintő normatív rendelkezést tartalmaz, pl. a pályázat kiírásával, az elbírálással, a szerződések tartalmával kapcsolatban is. (Természetesen az ún. ágazati törvényekben nemcsak a koncessziós törvényben foglaltakhoz képest eltérő szabályozásra van lehetőség, hanem ott nem részletezett kérdésekről is, így pl. az ágazati törvények a pályázat lebonyolításának módjára vonatkozóan további szabályokat állapíthat meg.)

Bizonyos értelemben – a jogforrási hierarchiát tekintve – viszont a törvény *privilegizált* törvénynek tekinthető.

Ezt támasztja alá, hogy az ágazati törvények az 1. § (1) bekezdése csak a törvény kifejezett felhatalmazása esetén engedi az *eltérő szabályozás* lehetőségét, noha az általános tételek szerint tulajdonképpen ugyancsak törvény formájában megfogalmazott jogszabály, ilyen felhatalmazás nélkül is eltérhetne az ágazati törvény – tehát a másik törvény – rendelkezéseitől. Világos tehát, hogy itt az általános irányadó *imperatív jelleg sajátos feloldásáról* van szó (amikor is egyéb jogszabályok számára a permisszivitás nem alacsonyabb szintű, hanem ugyanolyan szintű jogszabály részére biztosított.)

Ami a *törvény érdemi legfontosabb részleteit* illeti, ezekről röviden a következők mondhatók:

- a) Az állam vagy az önkormányzat – a 14. §-ban foglaltak figyelembe vételével – e célra *gazdálkodó szervezetet* (Ptk. 685. §) vagy költségvetési, illetőleg önkormányzati intézményt alapítson, vagy

az állam, illetőleg az önkormányzat a tevékenység gyakorlásának időleges jogát *koncessziós szerződésben* átengedje.

b) Az állam, illetőleg az önkormányzat koncessziós szerződést a *belföldi és külföldi* természetes és jogi személyekkel, valamint ezek jogi személyiség nélküli társaságaival köthet meg.

A *devizajogszabályok szerint külföldinek* minősülő természetes és jogi személyek, valamint ezek jogi személyiséggel nem rendelkező társaságai a *belföldiekkel azonos feltételekkel és eséllyel köthetnek koncessziós szerződést*.

c) Koncessziós szerződés megkötésére az állam, illetőleg az önkormányzat *pályázatot köteles kiírni* (4. §).

d) Az állam nevében a pályázat kiírására, elbírálására és a szerződés megkötésére az illetékes *ágazati miniszter*, önkormányzat nevében pedig a *képviselő testület* jogosult, de a szerződés aláírására az önkormányzat nevében a polgármester jogosult (5. és 6. §).

e) Az állam, illetve önkormányzat nevében csak azzal a pályázóval köthető szerződés, aki a pályázatot *megnyerte*. A pályázat nyertese az, aki *összességében* a legkedvezőbb ajánlatot tette (11. §).

f) A koncessziós szerződés *határozott időtartamra* köthető, mégpedig legalább 5 évre, legfeljebb azonban 35 évi időtartamra.

g) A koncesszió-köteles tevékenység gyakorlásának átengedéséről a felek *visszterhes szerződésben* rendelkeznek. Ha az *ágazati törvény* ellenszolgáltatásként koncessziós díj fizetését írja elő, úgy annak csak legkisebb összegét határozhatja meg. A koncessziós díj megfizetésének módjáról a koncessziós szerződésben kell rendelkezni.

h) Abban az esetben, ha a koncesszió-köteles tevékenység *kizárólagos* állami tulajdonhoz vagy az önkormányzati törzsvagyonhoz tartozó vagyontárgyakhoz kapcsolódik, a koncessziós szerződés megkötése e *vagyontárgy tulajdonjogában változást nem eredményez*. A koncesszió-köteles tevékenységgel *összefüggésben létrejött* kizárólagos állami tulajdonnak vagy önkormányzati törzsvagyonnak minősülő vagyontárgy az üzembehelyezés időpontjával e törvény erejénél fogva az *állam, illetőleg az önkormányzat tulajdonába kerül*.

Végezetül a törvény 19–27. §-ában a *koncessziós társaságokról* rendelkezik és kimondja, hogy a koncesszió-köteles tevékenység folytatására a szerződést aláírónak *belföldi székhelyű gazdasági társaságot* kell alapítania.

## BÉLA KEMENES

### REGULATION OF CONCESSION CONTRACTS IN OUR DAYS

#### (Summary)

According to Hungarian Act of 1991 on Concessions, it can be established as follows: one of the possible ways of the effective operation of properties exclusively owned by the state, the local authorities or by those in a partnership as well as the performance of activities referred to the exclusive competence of the state or the local authorities seems to be to grant a concession in respect thereof. The Act mentioned hereabove serves thus as a security in order that economic competition may be restricted only in a limited circle definitely as justified by national economy according to constitutional principles.

Pursuant to provisions of the Act, the term "concession" could be summarized as follows: the state, or mostly the local authority provisionally assigns its right to perform specified activities by means of onerous contracts so that the assignee/assignees is/are granted full or partial monopoly on the market. The Act on Concessions is determined by Hungarian law as a general act including the fundamental common obligatory rules covering all branches of law in respect of activities subject to concession. Nevertheless, it ensures reasonable flexibility for the purpose that the specific features of activities, differing from each other in many respects, could be pointed out in the concession contract. To this end, the individual special rules are determined by the laws of individual branches (such as mining, telecommunications, frequencies, gaming law etc).